

农业面源污染第三方治理构想

黄杉

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年4月30日; 录用日期: 2024年6月21日; 发布日期: 2024年6月30日

摘要

农业面源污染第三方治理机制是解决农业面源污染治理顶层设计针对性不足、根除与归责困难、治理效果欠佳等问题的新型治理模式, 对农业面源污染的治理现状极具必要性。文章构建农业面源污染第三方治理机制于农业种植生产污染、规模化养殖污染以及农业生产累积性污染中的应用模式, 以及针对主体、适用审查、治理过程与结果评估四个方面的具体制度, 使农业面源污染第三方治理机制具象化, 实现创新治理机制与难以在传统规制手段下有所成效的农业面源污染治理之间的融合最大化, 为国家治理体系现代化进程提供新思路。

关键词

农业面源污染, 第三方治理, 法律制度构建

Third Party Control of Agricultural Non-Point Source Pollution

Shan Huang

School of Literature and Law, Zhejiang A&F University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 30th, 2024; accepted: Jun. 21st, 2024; published: Jun. 30th, 2024

Abstract

The third-party governance mechanism of agricultural non-point source pollution is a new governance model to solve the problems of insufficient pertinence in the top-level design of agricultural non-point source pollution control, difficulties in eradication and accountability, and poor governance effect, which is extremely necessary for the current situation of agricultural non-point source pollution control. This paper constructs the application model of the third-party agricultural non-point source pollution control mechanism in agricultural planting production pollution,

large-scale breeding pollution and agricultural production cumulative pollution, as well as a specific system for the main body, application review, treatment process and result evaluation, so as to make the third-party agricultural non-point source pollution control mechanism concrete. Maximize the integration between innovative governance mechanisms and agricultural non-point source pollution control, which is difficult to achieve results under traditional regulatory means, and provide new ideas for the modernization process of national governance system.

Keywords

Agricultural Non-Point Source Pollution, Third Party Governance, Construction of Legal System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2022年,生态环境部等五部门发布《农业农村污染治理攻坚战行动方案(2021~2025年)》[1],旨在推动农村环境整治水平的显著改善,加强农业面源污染的管控,以期持续性完善农村生态环境。可见,农业面源污染治理问题的解决与落实是符合我国社会发展趋势的重要内容。然而,我国现有法律缺少对农业面源污染治理的针对性规定,再加上农业面源污染的成因复杂,其治理在传统的“管制”思维下难以有所成效。推进农村生态建设与农业面源污染治理的根本结合我国农业生产自身的特殊性,形成长效的农村生态环境保护制度体系[2]。针对农业面源污染治理仍待解决这一问题,应当构建农业面源污染第三方治理。通过在现有的农业面源污染预防以及治理过程中引入多元化的融资渠道和专业的治污技术,能够有效推动农村生态环境保护的进程,同时能够最大化地促进农业生产废物的循环利用,实现农村生态产品的生产与增值,从而推动农村经济社会的可持续发展。因此,本文通过分析农业面源污染治理的现存困境,剖析第三方治理机制与农业面源污染防治相结合的必要性,构建农业面源污染第三方治理机制的应用模式设想与具体制度、实现路径。

2. 第三方介入农业面源污染治理的必要性

农业面源污染是指农业生产过程中由于化肥、农药、地膜等化学投入品不合理使用以及畜禽水产养殖废弃物、农作物秸秆等处理不及时或不当所产生的氮、磷、有机质等物质,在降雨和地形的共同驱动下,以地表、地下径流和土壤侵蚀为载体,在土壤中过量累积或进入受纳水体,对生态环境造成的污染。[3]综观我国的环境法律体系[4],其一方面存在对农村生态环境关注度不足的问题,未能回应农业面源污染治理之特殊性;另一方面以管制模式贯穿污染防治制度,使其产生制度的僵化、逻辑的单向性与封闭性等问题。我国当前立法虽逐渐对农业、农村生态环境保护问题加以重视,但一方面仍无法从“城市中心主义”中脱离出来,另一方面针对农业面源污染的法律规定极少,再加上现有法律亦受制于管制模式,农户、畜禽养殖户等污染主体往往以被惩罚的角色出现[5],极不利于农业面源污染从根源上形成可持续性的治理成效。另外,从农业面源污染成因角度来看,我国农业生产尚无法彻底离开农用化学品,传统的法律规制模式无法对农业面源污染损害结果进行合理追责[6],因此探索新型治理模式迫在眉睫。

环境污染第三方治理是指排污者通过缴纳或按合同约定支付费用,委托环境服务公司进行污染治理的新模式——于党的十八届三中全会首次提出这一理念,其体现了污染治理理念由管制模式向互动模式

跨越的可能。第三方治理是互动模式的典型体现，其实施与运作强调多方参与，通过利益相关方的参与与互动以提升政策执行的质量与效益，有别于传统的强制性治理形式。现行环境法所强调的“损害担责”原则，相较过去的“污染者治理”原则提供了一种开放式的责任承担方式——污染者、环境损害者既可以自己承担环境治理的责任，也可以通过市场付费的方式替代履行环境治理责任，也即污染者与治污者可分离。这为农业面源污染第三方治理提供了制度依据与开放的实践空间[7]。

在农业面源污染的治理过程中引入第三方治理，能够在立法不能及时应对紧迫的农村面源污染难题的情况下，以市场介入的方式，弥补现存的立法实践缺陷，增强了农村面源污染法律执行的有效性[8]；同时打破了“命令与服从”式的管制性语境，将农村面源污染治理向治污主体自主性更强、治污过程操作性更强的“权利与义务”式的互动式语境转化。在农业面源污染第三方治理中，农户等污染者作为农业生产活动的主体，其既为污染行为的实施主体，又为污染后果的承担主体，是最直接的利益主体。政府既是污染治理政策的制定者与治理过程的参与者，又是对治理效果的监督者。第三方治理企业能提供完备的治污设施、规范的治污模式和专业的技术，既降低了农村治污总成本，又极大提高农村环境治理效率，另外，农业面源污染第三方治理的增益性高于城镇与工业，这是第三方企业参与治理的根本动力[9]。

3. 农业面源污染第三方治理机制的应用设想

农业面源污染主要包括两大类：农作物种植过程中生产技术与方式不当对水源、土壤与大气造成的污染，以及规模化养殖造成的水源与大气污染[10]。农业面源污染第三方治理针对污染类型，主要包括农业种植生产污染的第三方治理、规模化养殖污染的第三方治理、农业生产累积性污染的第三方治理。

3.1. 农业种植生产污染的第三方治理

农业种植生产中的污染主要来源于农用化学品的不当使用，而基于农用化学品在农业生产活动中仍具有一定作用的现状，其无法直接停止使用，围绕农业种植这一生产活动，第三方治理可以以村为单位，通过专业农植技术服务公司与政府或村委会及农户签订农业种植技术服务合同展开。

具体来说，乡镇政府或受政府委托的村委会向第三方企业购买专业农植技术服务，第三方企业向农户提供专业指导服务，政府对农户接受指导的结果进行监督。农户作为接受技术指导的一方，既为污染者，又为治理者，其开展有利于农业面源污染治理的农业种植生产活动既是权利，也是义务[11]。第三方企业在提供技术指导服务的过程中，若有违约行为，则须对政府承担责任，包括违约责任或治理污染所需要的费用。政府若有违约行为，如未按约定向第三方企业支付服务费用，应承担违约责任；不当监管行为导致农户损失应予适当赔偿。

3.2. 规模化养殖污染的第三方治理

规模化养殖污染的第三方治理有两种模式，第一种是畜禽养殖场与第三方治理企业之间的第三方治理合同，第二种是政府与第三方治理企业之间的第三方治理合同。

具体来说，畜禽养殖场与第三方治理企业之间，由第三方治理企业提供养殖污染治理服务，同时由第三方企业与畜禽养殖场共同建立建设污染处理设施，建设治污设施的具体责任与义务可由第三方企业与养殖场自行商定。政府作为监管者，一方面须监管养殖场的排污治理情况，另一方面须监测治污设施是否建成且达标。对此，立法实践中已有这一模式以佐证，如《湖南省畜禽规模养殖污染防治规定》[12]中第十三条第二款规定，未建设治污设施的，未委托第三方单位而自建设施不合格的，未委托满足环保要求第三方单位代为处理或利用的，畜禽养殖场不得投入生产或使用。该条第四款具体明确了合要求的第三方单位须满足的条件。合同履行中，若因第三方未能完成治污服务或因提供治污设施有违约、故意

或重大过失，应当向畜禽养殖场支付违约金，并承担继续履行合同的义务。若养殖场存在未按约定排放污染以及不符合约定使用治污设施，则须向第三方支付违约金。

政府与第三方治理企业之间，由第三方治理企业提供一定范围内的养殖污染治理服务，由第三方企业与政府共同建立建设污染处理设施，建设治污设施的具体责任与义务与第一种模式类似。实践中亦有案例，国家发改委发布的地方改革经验中长株潭试验区的农村畜禽养殖废弃物第三方治理模式[13]。这种模式下，第三方企业的义务除提供具体的畜禽污染治理方案外，还另外有重复利用生产废料、动物排泄物等等，以产生额外的经济效益；政府作为合同主体以及政策执行者，通过支付服务费用，即可实现规模化养殖大面积污染的治理。另外，在这种模式中加以政府对第三方治理企业的激励机制，有助于使地方环境治理效果与治理企业服务效益，以及规模化养殖企业生产效益形成可持续发展。

3.3. 农业生产累积性污染的第三方治理

广大农村地区在立法漏洞、执法不足等综合因素的影响下，各种未知污染源以及无法归责的污染结果已经大片面源化，部分农村地区的生态环境已经形成不同程度的破坏。为治理已出现的累积性污染和恢复这些区域的生态环境，采用第三方治理机制较为理想。由乡镇政府和第三方治理企业与污染治理以及生态修复服务签订服务合同。合同履行过程中，若第三方治理企业出现未依约完成污染治理和生态修复服务，或者其服务未达到约定的，应当在支付违约金的同时，承担继续履行或替代履行的责任。若地方政府未依约给付服务费用的，应支付违约金，造成第三方企业损失的，应当予以赔偿[14]。

4. 农业面源污染第三方治理机制的制度建构

基于农业面源污染的形式复杂性与来源多样性，针对不同类型的治理机制，相对应地制定特定法律制度以保证其实现预期的治理目标与效果，保证农业面源污染第三方治理机制中不同模式下农户、第三方企业以及政府各司其职。

4.1. 主体激励：农业面源污染第三方治理供给制度

农村生态环境作为典型的公共产品，其治理与保护需要多种多样社会主体的共同参与。以政府为主导的农业面源污染治理也应通过制度完善的方式转换为多元共治的治理模式。当前我国农业面源污染第三方治理机制尚不成熟，实践中积极主动的第三方治理企业仍在少数。故而现治污主体——政府须积极引导、支持第三方主体参与农业面源污染治理工作，进一步健全农业面源污染治理主体结构。政府在加大财政投入的同时，一方面要打破单一部门垄断以及多个部门相互推诿的情况，另一方面要吸引、激励社会资本的注入以及外资的融入[15]，以保证农业面源污染第三方治理机制执行主体的参与。积极鼓励、引导农村种养殖户积极参与到农业面源污染第三方治理机制中来，政府应当建立相应的奖励机制，对积极开展农业面源污染第三方治理并取得良好效果的农户，给予一定的物质奖励或财政补助。

政府与市场在农村生态环境治理中的“失灵”现象，通过推进农业面源污染第三方供给制度，使政府从集权到分权、从“划桨”到“掌舵”，将农业面源污染治理过程由被动转为主动，在国家治理思想的领导下，充分发挥政府、市场、社会各组织的不同优势，使它们形成合力，构建层次与职责明确、配置合理、功能齐全、资源流动、协调共享的合作供给制度，从而形成完善的农村生态环境向公众和社会共同提供公共产品与公共服务。

4.2. 适用审查：农业面源污染第三方治理审查制度

传统“管制”式的治理模式之所以作为主流治理方式在我国长期适用，是出于对生态环境这一蕴含公共利益的严格保护。故而需要设置农业面源污染第三方治理审查制度，将农业面源污染第三方治理机

制和现有的代履行制度区分,针对已有明确因果关系且违反了行政或刑事规定的农业面源污染行为,不应当适用以合同为基础的农业面源污染第三方治理机制,仍应当以强制性法律进行规制。通过审查制度实际上对生态环境这一法益起到严格的保护前置作用。

农业面源污染第三方治理的审查制度应当适用于农业种植生产污染的第三方治理和规模化养殖污染的第三方治理。具体而言,政府应当对农业面源污染的具体情况是否能够适用第三方治理进行审查,具体应当包含农户或畜禽养殖户的生产与经营规模、需要治理的污染程度严重与否、因果关系是否明确因素等。

4.3. 过程监督:农业面源污染第三方治理监管制度

农业面源第三方治理机制离不开监督监管制度的落实。政府作为环境监管的主体,应当事先公布明确的农业面源污染治理相关指标,其一方面是合同履行程度的判断依据,另一方面也是污染防治成效的衡量依据[16]。可以通过新兴技术,在治理过程中对核心污染源进行动态化、系统性的监测[17],最大限度地确保治理过程的规范性与合法性,在保护现有生态环境的前提下,对已受污染以及存在污染风险的地区进行治理。

具体而言,农业面源污染第三方治理机制的监管应当分为横向与纵向两个维度。第三方企业在治理过程中就应当及时公开治理方式与相应数据,方便社会公众与行业协会等社会主体发挥横向监督的作用。县乡政府应对辖区内农业生产、畜禽养殖等农户的生产活动、污染排放等具体情况进行监管,以此形成农业面源污染治理长效发展的内在推动力,并根据具体情况分别对第三方企业或规模化养殖场的违法、违约情况进行监督问责,以此落实对农业面源污染第三方治理机制的纵向监督与监管[18]。同时,政府应将农业面源污染治理目标具象化,划入应对农村生态环境保护负责的各个部门的考核指标中,落实农村环境治理问题。

4.4. 结果评估:农业面源污染第三方治理评估机制

农业面源污染第三方治理评估机制应当包含对政府农业面源治理绩效的评估以及对第三方企业治理效果、治理资质的评估。

农业面源污染第三方治理机制作为新型治理方式,各级政府应当自上至下地制定实施细则,明确不同方式下各主体的责任,更应明确政府作为环境治理者,其在农业面源污染治理方面治理效果的全面评估。在治理过程公开以及横向监督机制的基础上,政府结合第三方企业公布的数据、辖区内农业面源污染整体治理成果、农户生产活动的规范性,综合政策、项目、资金、服务以及治理等内容,对下级政府进行全程评估。同时也应当集结社会公众、行业协会的社会力量,共同参与对政府农业面源污染治理成效的评估中[19],作为政府部门内部评估的有效补充。

政府则应当结合第三方企业在不同模式下的治理情况,综合治理过程中第三方企业治理方式与手段的合法性及合理性、单个治理项目的治理与整改成效、农户生产活动中污染物排放以及对排泄物的利用是否符合约定等等内容,对第三方治理企业的资质进行有效评估。政府应当根据评估结果对第三方治理企业进行评价,根据治理成效以及是否存在不合法不合理行为划分等级,可以参考企业环境信用评级制度,对于评价优秀的企业予以奖励,对评价不良的企业予以一定限制或取消其参与第三方治理机制的资格等。

5. 结语

农业面源污染第三方治理的产生与发展是必然之势,是注重多方利益相关主体共同参与环境污染防治的产物。农业面源污染第三方治理,一方面使污染防治法律制度从“管制”思维转为“互动”思维,

实现了利益主体积极主动治理污染而非一味接受强制性被动惩罚的治理困境。另一方面通过引入市场机制或社会资本的方式,实现了各主体发挥各自优势的治理,形成生态环境治理之合力,构建多元治理、协同共治的良性循环治理体系。农业面源污染第三方治理应用模式的核心在于不同模式下不同法律性质的合同,基于不同法律性质的合同,合同当事人的权利义务以及相应的法律基础也不同,具体污染治理法定义务的转移需要法律进行进一步明确其合法性与合理性。农业面源污染第三方治理也需要配套的法律制度对其实施予以支持,一方面通过对主体的积极性进行激励与引导,以支持新型治理机制的运行;另一方面通过对治理前的审查、治理过程的监督以及治理结果的评估,以保证其顺利运行。

参考文献

- [1] 关于印发《农业农村污染治理攻坚战行动方案(2021-2025年)》的通知[EB/OL]. https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk03/202201/t20220129_968575.html, 2023-06-24.
- [2] 丁国峰, 蒋淼. 我国农村生态环境高质量治理的法治逻辑[J]. 行政论坛, 2022, 29(6): 118-126.
- [3] 生态环境部、农业农村部就《农业面源污染治理与监督指导实施方案(试行)》答记者问[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/26/content_5595899.htm, 2024-05-18.
- [4] 夏舒洋. 现行农业面源污染防治法规检视及立法走向[J]. 农业经济, 2022(5): 20-22.
- [5] 任卓冉. 论环境污染第三方治理的刑法归责[J]. 江海学刊, 2022(3): 168-175+256.
- [6] 刘超. 管制、互动与环境污染第三方治理[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(2): 96-104.
- [7] 李一丁. 环境污染第三方治理的理论基础、现实诱因与法律机制构建[J]. 河南财经政法大学学报, 2017, 32(2): 149-156.
- [8] 苏明, 陈瑾. 农村环境污染的第三方治理: 优势分析与机制构建[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(7): 41-44.
- [9] 肖萍, 朱国华. 农村环境污染第三方治理契约研究[J]. 农村经济, 2016(4): 104-108.
- [10] 吴惟予, 肖萍. 契约管理: 中国农村环境治理的有效模式[J]. 农村经济, 2015(4): 98-103.
- [11] 严燕, 王硕. 基于利益相关者理论的农业面源污染治理的博弈分析[J]. 中国农机化学报, 2020, 41(12): 160-167.
- [12] http://sthjt.hunan.gov.cn/sthjt/xxgk/zcfg/dfxf/202209/t20220913_28840186.html, 2023-07-03.
- [13] 长株潭试验区绿色发展经验案例之六[EB/OL]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/dfggjx/201810/t20181026_1022235.html, 2023-07-03.
- [14] 刘长兴. 污染第三方治理的法律责任基础与合理界分[J]. 法学, 2018(6): 182-192.
- [15] 陈潭. 第三方治理: 理论范式与实践逻辑[J]. 政治学研究, 2017(1): 90-98+128.
- [16] 孔东菊, 朱力. 论环境合同在农村面源污染治理中的应用[J]. 广西社会科学, 2019(1): 119-124.
- [17] 邓小云, 徐祥民. 农业面源污染防治的瓶颈制约与法制纾困方案[J]. 内蒙古社会科学, 2022, 43(6): 88-95.
- [18] 黄红霞. 现代环境治理体系下农村污染防治的法律规制研究[J]. 农业经济, 2022(12): 55-56.
- [19] 徐慧明. 农村环境污染治理的法律对策探究[J]. 农业经济, 2018(4): 35-36.